INTERCATHEDRA

1(42), 2020, 25–32

http://www.up.poznan.pl/intercathedra/
pISSN 1640-3622
eISSN 2545-2045

http://dx.doi.org/10.17306/J.INTERCATHEDRA.2020.00092
Accepted for print: 1.09.2020

Jerzy Michalik[1]✉

[1]**Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Poland**

ZARZĄDZANIE PROCESOWE W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ NA PRZYKŁADZIE ZAKŁADU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

Abstrakt. Ubezpieczenia społeczne stanowią podstawowy instrument polityki społecznej oraz państwa i dotyczą niemal każdego człowieka. Zakład Ubezpieczeń Społecznych jako największa i najważniejsza instytucja w zakresie ubezpieczeń społecznych w Polsce, korzystając z bogatego doświadczenia i ukształtowanej pozycji, w sposób ciągły dostosowuje się do oczekiwań społecznych poprzez m.in. wdrażanie nowoczesnych technologii umożliwiających szybki i przyjazny dostęp do szerokiego zakresu danych. Wprowadzony w Zakładzie model zarządzania procesowego ma na celu usprawnienie pracy pracowników i poprawę jakości realizowanych zadań, co w konsekwencji powoduje również wzrost satysfakcji klientów. W części pierwszej artykułu przedstawiono możliwe do wprowadzenia w danej jednostce administracji publicznej aspekty zarządzania procesowego. Uwzględnienie ich w bieżącej pracy wynika z charakterystyki danej organizacji i możliwości uzyskania jak najlepszych efektów. W części drugiej wskazano szczegółowe sposoby wdrażania zarządzania procesowego w jednostkach administracji publicznej, wskazując konieczność pełnego zrozumienia i zaangażowania wszystkich pracowników jednostki. W ostatniej części zaprezentowano model zarządzania procesowego wprowadzony w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych. Wskazano także na potrzebę ciągłego doskonalenia i optymalizowania istniejących procedur związanych z dokonującymi się zmianami otoczenia Zakładu.

Słowa kluczowe: zarządzanie procesowe, administracja publiczna, proces, Zakład Ubezpieczeń Społecznych

WPROWADZENIE

Szybko zmieniające się otoczenie, w którym obecnie żyjemy, wymusza dostosowanie się do niego administracji publicznej. Kierunek tych zmian, poprzez między innymi standaryzację i uproszczenie sposobów realizacji zadań, zmierza do zwiększenia satysfakcji klienta. Waga i rosnące znaczenie zarządzania procesowego dla sprawnej realizacji zadań publicznych skłoniło autora do wskazania jego potencjału jako instrumentu modernizacji i organizacji pracy organów administracji publicznej. Ważne jest sprecyzowanie podstawowych założeń i wyzwań związanych z wdrożeniem zarządzania procesowego do praktyki działania organów administracji publicznej.

Celem niniejszego opracowania jest zaprezentowanie podejścia procesowego w zarządzaniu organizacją publiczną na przykładzie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – instytucji, która przyjęła indywidulane, unikalne metody w zakresie zarządzania procesowego,

✉Jerzy Michalik, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Oddział w Pile, ul. dr. Drygasa 7, 64-920 Piła, e-mail: jurekmichalik@op.pl

bez kopiowania lub przyjmowania rozwiązań wypracowanych w innych (zagranicznych) publicznych instytucjach ubezpieczeniowych.

Zamiarem autora jest identyfikacja elementów zarządzania procesowego w największej instytucji ubezpieczeniowej w Polsce. Wybór tematu wynika z tego, że autora jest zatrudniony w ZUS, a dzięki temu ma możliwość dokonania oceny praktycznego funkcjonowania zarządzania procesowego w tym przedsiębiorstwie. Autor zrobił przegląd literatury w przedmiotowej dziedzinie, korzystając zarówno z publikacji ogólnodostępnych, jak i wewnętrznych aktów prawnych ZUS, tj. strategii, procedur oraz wytycznych. Artykuł jest następstwem analizy dokumentów oraz obserwacji i spostrzeżeń autora.

PODEJŚCIE PROCESOWE W ZARZĄDZANIU ORGANIZACJĄ

Analizując różne podejścia do zarządzania organizacjami, można się skupić na dwóch wymiarach. Pierwszy z nich to wymiar statyczny, drugi natomiast – dynamiczny. Aspekt statyczny wskazuje na niezmienność w czasie jakiejś cechy, koncentrując uwagę na zjawiskach statycznych zarządzania, traktując zjawiska dynamiczne jako drugorzędne. Aspekt statyczny odpowiada statycznie pojmowanej strukturze organizacyjnej, polegającej na przedstawieniu przestrzennego rozmieszczenia i usytuowania względem siebie jednostek organizacyjnych, np. stanowisk, sekcji, działów i ich zróżnicowania służbowego. Natomiast dynamiczne (procesowe) ujęcie na pierwszy plan wysuwa aspekt zachodzących procesów, będących istotą funkcjonowania organizacji. W tym podejściu kładzie się nacisk na opisaniu procesów realizowanych w organizacji, tj. określeniu współdziałania uczestników organizacji poprzez związki przyczynowo-skutkowe (Dereń i Skonieczny, 2016, s. 37–39).

W podejściu strukturalnym główny nacisk kładzie się na osiągnięcie celów organizacji jako całości, natomiast w podejściu procesowym na zaspokajanie potrzeb klientów. Na uwagę zasługuje jednak to, że aspekty statyczny i dynamiczny uzupełniają się, ponieważ statycznie pojmowana struktura organizacyjna wymusza kształtowanie się przebiegów procesów, a zarazem warunkuje utrzymywanie równowagi w danym systemie. Odwrotne realizowanie procesów może wymagać dokonywania zmian w statyce systemu. Zmiany te wywołane będą najczęściej naturalnym rozwojem systemu lub zmianą celów działania (Grajewski, 2012, s. 69).

Poszukując nowego paradygmatu zarządzania, zarówno teoretycy, jak i badacze, zaczęli zwracać się w kierunku idei procesowości (Bitkowska i Weiss, 2016, s. 103), wskazując na konieczność zastosowania podejścia zarządzania procesowego, a następnie dynamicznego zarządzania procesowego.

Podejście procesowe jest obecnie uważane za jedną z ważniejszych orientacji w zakresie organizacji i zarządzania współczesnymi jednostkami organizacyjnymi (różnego rodzaju przedsiębiorstwami i instytucjami).

Z punktu widzenia jednostki podejście procesowe oznacza zakwestionowanie wszystkich dotychczas istniejących struktur oraz ich organizacyjną restrukturyzację zgodnie z wymaganiami rynku i możliwościami technologicznymi. Podejście procesowe zgodnie z normą ISO występuje, gdy spójne i możliwe do przewidzenia wyniki są osiągane skuteczniej i efektywniej, gdy działania rozumie się i zarządza się nimi jako wzajemnie powiązanymi procesami, które funkcjonują jako spójny system. Zarządzanie procesowe składa się z wzajemnie powiązanych procesów. Zrozumienie mechanizmu powstawania w takim systemie wyników umożliwia organizacji optymalizację systemu i efektów jego działania. Niektóre z potencjalnych głównych korzyści to:

- zwiększenie zdolności do skupienia wysiłków na głównych procesach i szansach ich udoskonalenia,
- spójne i możliwe do przewidzenia dane wyjściowe z systemu powiązanych ze sobą procesów,
- zoptymalizowane efekty działania dzięki skutecznemu zarządzaniu procesami, efektywnemu wykorzystaniu zasobów oraz zmniejszaniu barier między funkcjami organizacji,
- zapewnienie zaufania stron zainteresowanych do spójności, skuteczności i efektywności działania organizacji (PN-EN ISO 9000, 2016, s. 10).

ZARZĄDZANIE PROCESOWE W JEDNOSTKACH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

W centrum zainteresowania zarządzania procesowego w jednostkach administracji publicznej znajduje się realizacja zadań publicznych. W praktyce jest często utrudniona m.in. ze względu na zakłócenia w procesie komunikacji, zbędne czynności oraz długi czas realizacji procesów cząstkowych. Zadaniem zarządzania procesowego, oprócz zagwarantowania sprawnej i skutecznej realizacji zadań publicznych, jest zapewnienie odpowiedniej ich jakości. Ważne jest także osiągnięcie

jak największego zadowolenia klientów, m.in. ukierunkowanie procesów na zaspokojenie ich potrzeb i kształtowanie optymalnych przepływów. Dlatego zarządzanie procesowe obejmuje zorientowane na cele kierowanie procesami cząstkowymi, dotyczącymi m.in. jakości, czasu i kosztów, które trzeba ponieść, by usatysfakcjonować klientów. Zarządzanie procesowe może być definiowane jako proces planowania, realizowania i kontrolowania sprawnego oraz efektywnego ekonomicznie przepływu dóbr materialnych i informacji z rynku zaopatrzenia do konsumpcji, którego celem jest zaspokojenie potrzeb klienta. W takim ujęciu zarządzanie procesami powinno długookresowo zabezpieczyć i poprawić pozycję konkurencyjną jednostki administracji oraz podnieść jej dostępność dla klientów (Borowiecki i Kiełtyka, 2011, s. 31–32).

Obecnie administracja publiczna poszukuje rozwiązań usprawniających jej funkcjonowanie, a jednym z nich jest zarządzanie procesowe (Krukowski, 2006, s. 26). Co prawda w administracji publicznej nie znajdują zastosowania wszystkie zasady zarządzania procesowego, jednak większość z nich może być z sukcesem wdrożona. Podstawowym argumentem za jej wprowadzeniem jest konieczność zrozumienia aktualnych potrzeb klientów oraz próba identyfikacji przyszłych, wynikających niejednokrotnie ze zmieniających się przepisów prawnych. Do głównych czynników skłaniających administrację publiczną do wdrożenia zarządzania procesowego zaliczamy:

- orientację na jakość i szerokie spektrum świadczonych usług – ukierunkowanie na tworzenie wartości dla klienta jest podstawową przyczyną reorganizacji w administracji publicznej,
- orientację na efektywność – optymalizacja procesów może przyczynić się do poprawy ekonomicznych efektów działalności instytucji publicznych,
- rozwiązania w zakresie E-Goverment – odpowiednia infrastruktura informatyczna stanowi podstawę efektywności i przejrzystości realizacji świadczeń publicznych,
- wymogi prawne – niejednokrotnie przepisy krajowe i unijne zmuszają do zastosowania orientacji procesowej w administracji publicznej (Bosiacki, 2010, s. 78–79).

Proces jest podstawowym i najważniejszym przejawem działania organizacji zaangażowanych w świadczenie usług publicznych. Możemy go zdefiniować jako ciąg czynności administracyjnych służących wydaniu decyzji lub zaoferowaniu świadczenia publicznego (Szczepańska i Bugdol, 2016, s. 15–18). Każdy proces ma wejście i wyjście, dlatego w szerszym ujęciu możemy go określić jako łańcuch następujących po sobie czynności, w trakcie których następuje transformacja elementów na wejściu (dokumentów, informacji) w mierzalne efekty na wyjściu (np. usługi publiczne). W przypadku sektora publicznego wejście stanowią cele polityczne zgodne z interesem społecznym, znajdujące swój wyraz w ustawach i rozporządzeniach. Na wyjściu procesu otrzymujemy wynik w postaci świadczenia publicznego, np. usługi.

Jako podstawowe cechy procesu w administracji publicznej wymienić należy (Krukowski, 2011, s. 24):

- łańcuch czynności – zmienia elementy na wejściu w mierzalne efekty na wyjściu,
- mierzalność celów – tworzenie wartości dla klientów,
- inicjator – najczęściej jest nim obywatel lub podmiot gospodarczy (klient),
- powtarzalność – pozwala na opracowanie modeli możliwych do zastosowania w każdym procesie świadczenia usługi publicznej,
- możliwość dokumentowania – jest podstawą analizy sprawności i efektywności realizacji procesu.

Zadaniem zarządzania procesowego w administracji publicznej jest jak najlepsze planowanie, sterowanie i kontrolowanie wszelkich czynności przyczyniających się do poprawy procesu realizacji świadczenia publicznego. Oznacza to trwałe wdrożenie orientacji procesowej i zinstytucjonalizowane sterowanie procesami, realizowanej zgodnie z ogólnie przyjętym modelem. Przejrzystość procesów i jednoznaczne ich rozgraniczenie pozwalają na graficzne odzwierciedlenie funkcjonowania procesów i ich powiązań. Mapowanie procesów pozwala na zrozumienie sekwencji poszczególnych czynności i identyfikację tych, w których realizacji mogą wystąpić problemy. Ponadto umożliwiają gromadzenie informacji przydatnych w rozwiązywaniu innych problemów, np. jakościowych czy też w zarządzaniu ryzykiem. Zastosowanie ujęcia procesowego w administracji publicznej pozwala na stały nadzór nad powiązaniami między procesami przez nią realizowanymi oraz korelacjami między nimi oraz na identyfikację deficytów własnej organizacji i wskazuje na ewentualne kierunki kooperacji z innymi podmiotami administracyjnymi lub gospodarczymi.

Zgodnie z powyższym zarządzanie procesowe ma znaczny wpływ na możliwość poprawy procesów administracyjnych, w szczególności w aspekcie orientacji na

klienta. Wynika to z faktu, że procesy ukierunkowane są na osiąganie wyników, tzn. analizowanie i sterowanie w powiązaniu z zaangażowanym kapitałem, wartością dostarczaną klientom i oferowanymi zadaniami publicznymi. Pozytywne efekty realizacji procesów można osiągnąć jedynie wtedy, gdy świadczenia publiczne są zgodne z oczekiwaniami klientów (Władek, 2016, s. 59).

Świadczenia sektora publicznego obejmują głównie usługi z dwiema podstawowymi cechami: niematerialność i partycypację klienta. Niematerialność wskazuje na niewytwarzanie produktów fizycznych, partycypacja – na udział klienta w realizacji procesów świadczenia usług. Ten może być aktywny lub pasywny. Stopień zadowolenia ze świadczenia publicznego klienci określają na podstawie porównania kosztów, np. ceny, czasu oczekiwania, wysiłku fizycznego i pośrednich oraz bezpośrednich korzyści, które osiąga klient z uzyskanego świadczenia.

Zakres procesów realizowanych przez organy publiczne jest ogromny. Administracja publiczna stanowi największy, zamknięty system gromadzenia i przetwarzania informacji, a podejście procesowe służy poprawie jej skuteczności i efektywności (Krukowski i Siemiński, 2015, s. 18). Podejście procesowe przyczynia się także do elastyczniejszej reakcji na zmieniające się wymagania klientów, a tym samym do wzrostu ich zadowolenia.

Klasyfikacja procesów realizowanych przez administrację publiczną nie jest prosta, co wynika m.in. z heterogeniczności obszarów zadaniowych i często niestrukturyzowanych procedur jednostkowych. Ponadto kształtowanie wartości w sektorze publicznym odbywa się na dwóch poziomach: politycznym i wykonawczym. Na pierwszym określane są cele, rodzaje zadań publicznych i instrumenty ich realizacji; jest to *de facto* ogniwo poprzedzające tworzenie wartości rzeczywistej dla klientów. Na tym szczeblu wyodrębnienie procesów wydaje się szczególnie trudne. Właściwe wyodrębnienie procesów to warunek konieczny efektywności działań administracji publicznej, gdyż dopiero po identyfikacji i opisaniu procesów można dokonać wyboru wskaźników efektywności (Szołtysek i Detyna, 2013, s. 87).

Identyfikacja procesów realizowanych przez administrację publiczną pozwala skonfrontować nakłady, zadania i głównych wykonawców z osiąganymi efektami. Umożliwia także powiązanie zadań i procesów cząstkowych w spójne ciągi przyczynowo-skutkowe.

Jak już wspomniano, orientacja procesowa ma ogromny potencjał reorganizacji i wzrostu efektywności działania. Wynika to z wielu deficytów w procesach w administracji publicznej. Wśród najistotniejszych z nich wymienić można:

- nieprawidłowości w przepływie informacji – wynikają głównie z formy i sposobu informacji (np. forma elektroniczna i papierowa), w konsekwencji często powstają błędy w trakcie wprowadzania danych; błędy te wydłużają czas realizacji procesu,
- zbędne przetwarzanie danych i etapy ich obróbki – oznaczają wielokrotnie i często zbędne rejestrowanie danych oraz dokumentów przez różne komórki organizacyjne, w konsekwencji następuje spadek jakości procesu (np. pominięcie istotnych informacji i zbędne powielanie czynności),
- brak funkcjonalności oprogramowania komputerowego – związany jest z niedostosowaniem systemów IT do faktycznych potrzeb administracji urzędu, przez co wydłuża się czas realizacji procesu,
- niejednoznaczne obszary kompetencji – wynikają z faktu, że większość procesów realizowana jest w poprzek organizacji,
- zbędny czas oczekiwania i przekazywania dokumentacji – powoduje brak elastyczności w realizacji procesów.

Pomimo jednoznacznych korzyści wynikających ze stosowania zarządzania procesowego, jego wdrożenie ciągle jeszcze wiąże się z oporami i trudnościami. Kluczowym wyzwaniem są z pewnością deficyty finansowe i niedobór wykwalifikowanej kadry. W przeciwieństwie do przedsiębiorstw prywatnych, administracja publiczna nie ma możliwości oddelegowania pracowników do realizacji procesów, gdyż wpłynęłoby to negatywnie na wykonywanie przez nich obowiązków podstawowych.

Ogromnym problemem jest też opór ze strony pracowników, gdyż procesy realizowane są przez różne komórki funkcjonalne urzędu, a to stwarza konieczność dzielenia się informacjami kierowników działów z właścicielami procesów. Niechęć może być jednocześnie konsekwencją niewiedzy pracowników na temat korzyści wynikających z orientacji procesowej.

Kolejnym wyzwaniem zarządzania procesowego są uwarunkowania organizacyjno-prawne, utrudniające jego implementację. Często brak jest odpowiednich metod i wzorców, a także niezbędnej wiedzy w tym zakresie, gdyż problematykę zarządzania procesowego w administracji publicznej porusza się od niedawna.

Efekty zarządzania procesowego zależą od stopnia i zakresu sprostania wspomnianym wyzwaniom,

a przede wszystkim od postawy kierownictwa w administracji publicznej i odpowiedniej kultury organizacji. W konsekwencji to zarząd jednostki administracji (kompetentne kierownictwo) decyduje o sukcesie lub porażce implementacji zarządzania procesowego w praktyce. To właśnie od postawy kierownictwa zależy, czy zasoby będą właściwie zaangażowane, strategie i instrumenty właściwie opracowane, a pracownicy zadowoleni.

ZARZĄDZANIE PROCESOWE W ZAKŁADZIE UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH – OBECNE KIERUNKI

Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest instytucją realizującą zadania państwa z dziedziny zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczeni płacą składki, żeby w przypadku zajścia pewnego zdarzenia (ziszczenia się ryzyka ubezpieczeniowego) otrzymać określone świadczenie.

Zakład wykonuje również zadania zlecone, które nie mają charakteru ubezpieczeniowego, a zaopatrzeniowy – np. wypłaca świadczenia kombatantom (źródłem finansowania jest budżet państwa). Ponadto ZUS pobiera składkę na ubezpieczenie zdrowotne, a ryzyko choroby materializuje się w Narodowym Funduszu Zdrowia.

Procesy w ZUS zostały zdefiniowane na podstawie zadań nałożonych na tę instytucję. Zarządzanie procesowe pozwala pracownikom uświadomić sobie rolę, którą odgrywa każdy z nich w tym całym wielkim mechanizmie, jakim jest ZUS.

Zgodnie z zapisami w Strategii ZUS na lata 2016–2020 „wdrożenie zarządzania procesowego bez cyklicznego przeglądu procesów przy zmieniającym się otoczeniu i zapotrzebowaniu na usługi grozi usztywnieniem organizacji i pogorszeniem jakości dostarczanych usług".

Takie podejście do zagadnienia zarządzania procesami w ZUS oraz potrzeba optymalizacji płynęła niemal ze wszystkich płaszczyzn procesów i procedur oraz niemal od wszystkich jego wykonawców, uczestników i kontrolujących. U podstaw leżała właściwa komunikacja, która pozwalałaby pracownikowi odpowiedzieć sobie na pytania o zadania swoje oraz zespołu, jak te zadania przedstawiają się na tle całej działalności Zakładu, jego wizji, misji i wartości ZUS jako instytucji zaufania publicznego.

MODEL ZARZĄDZANIA PROCESOWEGO W ZUS

W pierwszym etapie zarządzania procesowego w ZUS określono procesy zachodzące w tej instytucji, a następnie stworzono procedury opisujące sposób realizacji zadań. Następnie po zidentyfikowaniu potrzeby optymalizacji zarządzania procesowego powołano zespół ds. zarządzania procesowego, którego celem było wypracowanie rekomendacji w zakresie optymalizacji procesów realizowanych w ZUS .

Optymalizacja procesów jest częścią zmian w Zakładzie, zmierzających do usprawnienia pracy pracowników, których celem jest poprawa jakości realizowanych zadań, a w efekcie wzrost satysfakcji klientów Zakładu oraz większa satysfakcja pracowników z wykonywanej pracy.

Proces zorientowany na osiągnięcie założonego celu musi być opisany w formie procedury zorientowanej na realizację zadań, w sformalizowanym układzie ustalonej grupy działań. Sposób realizacji procesu jest elastyczny, dynamicznie dostosowywany do wymagań klienta produktu procesu i zorientowany nie na realizację zadań a na poziom satysfakcji klienta.

W dokumencie może być wskazane kilka działań wykonywanych i połączonych kolejno lub równolegle, inicjowanych określoną przyczyną (wpływem wniosku, zapotrzebowania).

Do realizacji projektu zmiany modelu zarządzania procesowego w ZUS przyjęto definicję procesu w ujęciu normy ISO. Proces to zbiór działań wzajemnie powiązanych lub wzajemnie oddziałujących, które wykorzystują wejścia procesu do dostarczenia zamierzonego rezultatu. W zależności od kontekstu odniesienia „zamierzony rezultat" jest nazywany wyjściem, wyrobem lub usługą. Wejścia procesu są zazwyczaj wyjściami innych procesów, a wyjścia procesu są zazwyczaj wejściami innych procesów. Dwa lub więcej powiązane i oddziałujące na siebie procesy w serii mogą również być określone jako proces. Procesy w organizacji są zaplanowane i realizowane w warunkach nadzorowanych w celu zwiększenia wartości dodanej. Proces, w którym zgodność wyjścia nie może zostać łatwo i ekonomicznie zwalidowana, jest często określany jako „proces specjalny" (PN-EN ISO 9000, 2016, s. 19).

W Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych zdefiniowano następujące cechy procesów:

- *definiowalność*: proces musi mieć jasno zdefiniowane granice, wejście i wyjście,
- *porządek*: proces musi składać się z działań uporządkowanych według ich usytuowania w czasie i przestrzeni,
- *klient*: musi być świadomym odbiorcą rezultatów procesu,

- *zwiększanie wartości*: transformacja w trakcie procesu musi dawać odbiorcy dodatkową wartość (wyższą niż na wejściu),
- *osadzenie*: proces nie może egzystować samodzielnie - musi być wbudowany w strukturę organizacyjną,
- *wielofunkcyjność*: proces może, ale niekoniecznie musi, obejmować wiele funkcji,
- *właściciel procesu*: osoba odpowiedzialna za jego działanie i ciągłe ulepszanie.

Zarządzanie procesowe w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych przyznaje odpowiedzialność pracownikom na dwóch poziomach:

- pierwszy poziom stanowią właściciele procesu – odpowiadają oni za realizację celu powierzonego im procesu, koordynację działań wielu komórek organizacyjnych realizujących proces, monitoring pracowników,
- drugi poziom stanowią pracownicy – przeniesienie uprawnień i odpowiedzialności za realizację zadań na każde stanowisko pracy.

Działania związane z zarządzaniem Zakładem opisane zostały w ramach procesów zarządzania. Ewolucja zarządzania procesowego ZUS polegała na ograniczeniu ilości procesów z 563 w 2013 do 41 w 2016 roku. Z definicji ubezpieczenia wypływają dwa główne zadania ZUS: pobór składek i wypłata świadczeń. Zadania te są realizowane przez komórki pionu dochodów i pionu świadczeń, czyli tzw. komórki biznesowe. Komórki te realizują zadania, które stanowią istotę instytucji – zadania świadczone bezpośrednio na rzecz klientów ZUS – zdefiniowane w formie procesów operacyjnych. Rolą pozostałych komórek tzw. wsparcia jest wspomaganie komórek biznesowych w realizacji ich zadań (na rzecz klientów) poprzez specjalistyczną obsługę pewnych obszarów wymagających szerokiej wiedzy z określonej dziedziny (np. prawo, informatyka) albo też zapewnienia pracownikom warunków organizacyjno-technicznych do pracy (np. lokal, sprzęt, wypłata wynagrodzeń) – procesy wsparcia. Szczegółowe zadania każdej z komórek, zarówno biznesowych, jak i wsparcia są przedstawione w procedurach opisujących poszczególne procesy.

Każdy z pracowników ZUS powinien łatwo odnaleźć swoje miejsce i funkcję, jaką pełni (i jakie ma ona znaczenie dla całości organizacji) poprzez proces (wyszczególniony w architekturze), który realizuje. Każdy z procesów został opisany w formie procedury (do każdego procesu jedna, odrębna procedura) oraz załączonych dokumentów uszczegóławiających i w formie mapy (czyli schematu graficznego). Każda procedura została stworzona na podstawie pewnych stałych standardów, które pozwoliły na wizualizację głównych działań wykonywanych w ramach danego procesu.

Wszystkie procedury zostały zbudowane według jednolitej zasady, tj. szablonu, który przedstawiono w formie tabelarycznej. Nie obejmują one 100% przypadków występujących w trakcie realizacji poszczególnych procesów (zawsze mogą wydarzyć się przypadki nietypowe, odbiegające od reguły), a zatem stosowanie procedur nie zwalnia od bieżącej analizy wykonywanych zadań. Ponadto procedury wraz z załącznikami nie są czymś niezmiennym – podlegają modyfikacji i doskonaleniu.

Inicjatorem procesu może być zarówno klient zewnętrzny/wewnętrznym, jak i inny proces. Jest on rozpoczynany np. przez wniosek lub działanie własne komórki (tzw. działania z urzędu). Przy kliencie wskazano również kanały, za pomocą których kontaktuje się on z ZUS-em (inicjuje proces). Dzięki takiemu zamodelowaniu procesu łatwo jest ustalić, kto z kim współpracuje w danym procesie, od kogo może oczekiwać konkretnych zadań podczas realizacji własnego procesu. Działania zostały ułożone w kolejności ich wykonywania (kolejność działań pokrywa się z zapisami procedury, tzn. z wejściami i wyjściami z poszczególnych działań – wyjście z jednego działania powinno być wejściem do innego i te zapisy definiują kolejność wykonywania działań). Produkt procesu jest efektem końcowym zrealizowanego procesu. W procesie może być określony jeden produkt główny (np. komplet dokumentacji lub rozliczona usługa), można również zidentyfikować kilka produktów, jeżeli chcemy wyodrębnić poszczególne elementy (np. pojedynczy dokument, faktura itp.).

Każdy proces musi mieć określony cel, a jednocześnie powinien zostać uzyskany określony wynik, którym może być:

- decyzja – rozstrzygnięcie sprawy,
- efekt materialny – druk pisma, zakup dobra lub usługi, inwestycja, wypłata świadczeń,
- efekt niematerialny – informacja (w komunikacji),
- stan (poczucie bezpieczeństwa),
- realizacja umowy (kadry, IT).

Każdy produkt ma swojego odbiorcę – klienta zewnętrznego/wewnętrznego lub inny proces. Przy kliencie zewnętrznym wskazano kanały, którymi może zostać dostarczony produkt.

Model zarządzania procesowego w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych przewiduje następujące role i związane z tym odpowiedzialności:

- właściciel procesu – rola zarządcza w zarządzaniu procesowym; odpowiada on w szczególności za nadzór nad prawidłowym, efektywnym i sprawnym realizowaniem procesu; funkcję tę pełnią:
  - Prezes Zakładu oraz członek zarządu Zakładu – megaproces,
  - dyrektor komórki organizacyjnej Centrali – proces,
- główny ekspert procesowy (wyznaczany przez właściciela procesu) – koordynuje wymianę wiedzy merytorycznej i technicznej o procesie; odpowiada on w szczególności za opracowanie procedury do procesu, koordynację opracowania załączników do procesu oraz koordynację opiniowania zmian optymalizacyjnych,
- lider procesu – zapewnia weryfikację zmian optymalizacyjnych w oddziale; odpowiada w szczególności za analizę propozycji zmian optymalizacyjnych w oddziale. Lidera procesu wyznacza dyrektor oddziału (Zakład Ubezpieczeń Społecznych, b.d.).

PODSUMOWANIE

Zmieniające się warunki funkcjonowania administracji publicznej skłoniły ich włodarzy do poszukiwania nowych metod zarządzania, pozwalających na wzrost efektywności i skuteczności działania. Jedną z nich jest zarządzanie procesowe. Wzrost jego popularności wiąże się przede wszystkim z potencjałem usprawnień, uproszczeniem realizacji zadań, a także większą przejrzystością mechanizmów realizacji zadań publicznych. Implementacja orientacji procesowej pozwala na uelastycznienie struktur administracji i umożliwia bieżące dostosowywanie działań organów publicznych do zmieniających się potrzeb klientów. We wdrażaniu orientacji procesowej do zarządzania publicznego duże znaczenie ma identyfikacja i specyfikacja procesów podstawowych oraz wspomagających, a także koordynacja styków w łańcuchu tworzenia wartości dla klientów. Ważne jest również wyznaczenie osób odpowiedzialnych za realizację procesu, np. jednoznaczne określenie celów między zleceniodawcą wykonania usługi publicznej a zleceniobiorcą.

Podsumowując, można stwierdzić, że wdrożenie zarządzania procesowego stanowi kluczowy element usprawnienia procesów realizacji zadań publicznych i lepsze dostosowanie ich do potrzeb klientów. Niemniej w jednostkach administracji publicznej ciągle jeszcze nie jest ono standardem, a procedura implementacji wiąże się z szeregiem ograniczeń.

Wprowadzenie zarządzania procesowego w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych wymagało ogromnego zaangażowania i zrozumienia tej tematyki przez wszystkich pracowników, którzy uczestniczyli w wielu szkoleniach, a następnie w pracach nad sporządzaniem procedur. Przeszkolenie ponad 40 tysięcy pracowników ZUS zatrudnionych w całej Polsce było zadaniem bardzo trudnym. W efekcie podjętych działań wprowadzono jednolite procedury dotyczące realizacji zadań we wszystkich oddziałach ZUS. Określenie szczegółowego sposobu i zakresu wykonywania zadań ułatwiło pracę pracownikom, skróciło czas ich działań, a tym samym wpłynęło na zwiększenie satysfakcji klientów. W Zakładzie cały czas trwają prace związane z optymalizacją procesów i dostosowywaniem ich do obecnych i przyszłych realiów społeczno-gospodarczych. Do istotnych zalet wprowadzenia zarządzania procesowego zaliczyć należy zdefiniowane cele procesu, ustanowienie osób odpowiedzialnych za proces, a także uprawnień wszystkich pracowników. Zdaniem autora przedstawiona problematyka zarządzania procesowego w ZUS stanowi podstawę do prowadzenia kolejnych analiz dotyczących funkcjonowania tej instytucji z punktu widzenia klientów, tj. emerytów, rencistów, ubezpieczonych i płatników składek oraz pracowników, którzy zyskali wpływ na sposób realizacji zadań i własnym doświadczeniem przyczyniają się do lepszego i efektywniejszego ich wykonywania.

LITERATURA

Bitkowska, A., Weiss, E. (red.). (2016). Metody i koncepcja podejścia procesowego w zarządzaniu. Warszawa: Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania.

Borowiecki, R., Kiełtyka, L. (2011). Przełomy w zarządzaniu. Zarządzanie procesowe. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa. Dom Organizatora.

Bosiacki, A. (2010). Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie. Warszawa: Liber.

Dereń, A.M., Skonieczny, J. (2016). Zarządzanie twórczością organizacyjną: podejście procesowe. Warszawa: Difin.

Grajewski, P. (2012). Procesowe zarządzanie organizacją. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

Krukowski, K. (red.). (2006). Zarządzanie organizacjami publicznymi. Olsztyn: Uniwersytet Warmińsko-Mazurski.

Krukowski, K. (2011). Zarządzanie procesowe w administracji publicznej. Olsztyn: Współczesne Zarządzanie.

Krukowski, K., Siemiński, M. (red.). (2015). Zarządzanie publiczne : teoria i praktyka w polskich organizacjach. Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego.

Szczepańska, K., Bugdol, M. (red.). (2016). Podstawy zarządzania procesami. Warszawa: Difin.

Szołtysek, J., Detyna, B. (red.). (2013). Logistyka. Wałbrzych: Współczesne wyzwania.

Władek, Z. (2016). Organizacja i zarządzanie w administracji publicznej: zarys wykładu. Warszawa: Difin.

PN-EN ISO 9000:2015. (2016). Systemy zarządzania jakością. Podstawy i terminologia. Warszawa: Polski Komitet Normalizacyjny.

PN-EN ISO 9001:2015. (2016). Systemy zarządzania jakością. Wymagania. Warszawa: Polski Komitet Normalizacyjny.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych (b.d). www.zus.pl

PROCESS MANAGEMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION BASED ON THE POLISH SOCIAL INSURANCE INSTITUTION

Abstract. Social insurance is a key element of a state's social policy because it affects almost every citizen. The Polish Social Insurance Institution is the biggest and most important insurance institution in Poland. Apart from having enormous experience and a stable market position, it continuously adjusts to the social needs and expectations by implementing new technologies that enable quick and easy access to its extensive database. The aim of introducing the process management model at The Polish Social Insurance Institution is to increase employee effectiveness and improve work quality, which will lead to a higher level of client satisfaction. The first part of the article provides an overview of the process management aspects that could potentially be implemented at the Institution. The possibility of applying them in its daily work is determined by the characteristic of the given unit and the possibility of achieving the best results possible. The second part focuses on the detailed methods of implementing the process management model, as well as the fact that all employees must understand and be committed to this process for it to be successful. The third part introduces the process management model that has been implemented at the Polish Social Insurance Institution and highlights the need to constantly improve and optimise the internal procedures along with the changes that it is currently undergoing.

Keywords: process management, public administration, process, The Polish Social Insurance Institution